



KSIĘGARNIA
AKADEMICKA
PUBLISHING

FINANSOWANIE WYBORÓW W USA: (JESZCZE) WYBÓR OSOBOWOŚCI I PROGRAMU CZY
(JUŻ) DYKTAT SPONSORÓW?

Author(s): Łukasz WORDLICZEK

Source: *Politeja*, No. 3 (2005), pp. 62-68

Published by: Księgarnia Akademicka

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/26323653>

Accessed: 26-01-2021 16:23 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Księgarnia Akademicka is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Politeja*

Łukasz WORDLICZEK

Uniwersytet Jagielloński

FINANSOWANIE WYBORÓW W USA: (JESZCZE) WYBÓR OSOBOWOŚCI I PROGRAMU CZY (JUŻ) DYKTAT SPONSORÓW?

ABSTRACT An election process in the USA rises many disputes. Without many difficulties one may find opinions and judgements which are not particularly true. Therefore, it is desirable to present and describe some of the issues connected with US elections. Many answers may be given based on title dilemma: elections are to be described through process of choosing a particular candidate or choose done by sponsor? The main sources of money contributors are described: individual sponsors, political action committees (PACs), and political parties. The analysis shows that there are two concepts of financing elections. The first may be described as a process of collecting money in order to contact with as many voters as it may be done. The second concept concerns gathering money that is *enough* comparing with resources gathered by another candidates' committees. It is predictable that only these two facets – of “quantity” and “quality” of funds raised – may be seen as always necessary and sometimes sufficient to be (re)elected.

Money is the mother's milk of politics
(Jesse Unruh)

Wybory w USA budzą żywe zainteresowanie. Badacze, dziennikarze, politycy i opinia publiczna na całym świecie śledzą kampanie wyborcze i wybory prezydenckie, z nieco mniejszym zainteresowaniem śledzi się wybory do Kongresu, ze znikomym zaś zainteresowaniem poza USA spotykają się wybory na szczeblu stanowym (jako wyjątek od reguły można traktować szeroko debatowane ostatnie wybory

na stanowisko gubernatora Kalifornii). Niezależnie od stopnia zainteresowania, amerykańskie wybory są przedmiotem szeregu analiz, ocen i komentarzy. Wiele z występujących w Stanach Zjednoczonych rozwiązań stawia się za wzór do naśladowania, część zaś jest dość powszechnie krytykowana. Analizując wypowiedzi, dość łatwo można odnaleźć twierdzenia, które są wynikiem błędnej interpretacji stanu faktycznego czy też spowodowane są zwykłymi nieporozumieniami. Tym samym nierzadko dyskurs jest „urozmaicony” sofizmatami i epatuje się treściami, które w istocie są fikcją heurystyczną, dlatego uzasadnionym krokiem wydaje się zaprezentowanie i wskazanie na określone zagadnienia dotyczące wyborów w USA. W związku z takim postulatem zastosowano w niniejszym tekście perspektywę opisową (faktograficzną). Dopiero przyjęcie takiej perspektywy umożliwia dokonanie bardziej złożonej analizy o charakterze teoretycznym. A zatem, przedstawione poniżej rozważania są jedynie wstępem do pogłębionego badania wyborów w Stanach Zjednoczonych.

Wydaje się, że analiza tytułowego dylematu: wybór osobowości i programu czy dyktat sponsorów, umożliwi dostarczenie odpowiedzi na wiele pytań i wątpliwości dotyczących jednego z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień, mianowicie finansowania polityki, w tym przypadku finansowania kampanii wyborczych w USA. Ujmując rzecz nieco inaczej – ów dylemat jest pretekstem do prześledzenia, w jaki sposób i w jakim stopniu pieniądze odgrywają rolę podczas amerykańskich wyborów. Chcąc odpowiedzieć na pytanie zawarte w tytule, wypada rozbić je na dwa człony: po pierwsze, należy przeanalizować, jakie czynniki wpływają na podjęcie decyzji przez wyborców („wybór obywateli/programu”), po drugie zaś, przyjrzeć się stosownym zagadnieniom związanym z finansowaniem wyborów w USA („dyktat sponsorów”). Porównanie wyników otrzymanych z analizy obydwu zagadnień umożliwi udzielenie odpowiedzi na tytułowe pytanie.

Co do pierwszego zagadnienia, motywacji wyborców, sprowadza się ono do próby udzielenia odpowiedzi na pytania: na kogo się głosuje, jakie są uwarunkowania, motywacje decyzji wyborców. Badania empiryczne wskazują, że można określić trzy kategorie¹:

1) decyduje lojalność partyjna na linii kandydat–wyborca: jest to perspektywa na politykę, na fakt politycznego identyfikowania się wyborcy z potencjalnym reprezentantem; pierwszorzędne znaczenie ma fakt startowania z listy wyborczej ugrupowania popieranego przez wyborcę; współcześnie jest to element o malejącym znaczeniu²;

2) decyduje odbiór kandydata przez wyborców: brane są pod uwagę jego kompetencje, wiarygodność, a także wizerunek³;

¹ Za: G. C. Edwards, M. P. Wattenberg, R. L. Lineberry, *Government in America. People, Politics and Policy*, Harper Collins, New York 1996, s. 255-257.

² R. G. Niemi, H. F. Weisberg (eds.), *Controversies in Voting Behavior*, Congressional Quarterly Press, Washington, DC 1984.

³ S. W. Rosenberg, P. McCafferty, *Image and Voter Preference*, „Public Opinion Quarterly”, Spring 1987, vol. 51, oraz A. H. Miller, M. P. Wattenberg, O. Malanchuk, *Schematic Assessments of Presidential Candidates*, „American Political Science Review” 1986, vol. 80.

3) decyduje tzw. *policy voting*: w tym przypadku wyborcy oceniają kandydatów z punktu widzenia spraw uważanych za ważne; skłonność do głosowania jest uzależniona od tego, który z kandydatów zdaje się gwarantować rozwiązanie konkretnych problemów, np. związanych z ekologią, opieką socjalną, komunikacją itd.⁴

Pozostawiając na boku dociekania dotyczące tego, czy powyższe zestawienie jest katalogiem zamkniętym i wyczerpuje wszystkie empirycznie uzasadnione możliwości, dla niniejszego tekstu ważniejsza wydaje się następująca konstatacja. Otóż, by decyzja wyborcy, niezależnie od jego motywacji, mogła w ogóle zapaść, musi występować odpowiednia liczba kandydatów, by zaś tak się stało, potrzebne są stosowne finanse na kampanię wyborczą. Tym samym przechodzimy do drugiego, zasadniczego, wątku: roli pieniądza w kampaniach wyborczych w USA.

Wypada zacząć od przedstawienia skali zjawiska: otóż dane wskazują, że w drugiej połowie lat 80. XX w. każdy z kandydatów do Izby Reprezentantów wydał średnio 500 tys. USD. Przybliżona „wartość miejsca” w Senacie wynosi ponad 4 mln USD⁵. Naturalnie, podane kwoty rosną z roku na rok⁶. Pomijając oczywiste kwestie ekonomiczne (inflacja i malejąca siła nabywcza dolara, zwłaszcza od pierwszej połowy lat 70. ubiegłego wieku), do tego procesu przyczynia się także wzrost kosztów samych kampanii – sukcesywnie rośnie rola tzw. nowych mediów, a przekazywane w nich komunikaty trafiają do coraz większej liczby potencjalnych wyborców. Rosną również koszty, gdy mamy do czynienia ze względną równością szans kandydatów w jakimś okręgu wyborczym. Skoro, zgodnie z logiką jednomandatowych okręgów wyborczych i systemu większościowego, tylko jeden z nich może zostać zwycięzcą (*winner-takes-all system*), to naturalną kolejną rzeczą kandydaci będą się starali o wypromowanie własnej osoby i jednocześnie o zdyskredytowanie konkurentów do mandatu (kampania negatywna).

Bodaj najważniejsza, a z pewnością najbardziej kontrowersyjna, kwestia związana z finansami w kampaniach wyborczych dotyczy źródeł finansowania. Na poziomie federalnym wymienić wypada, w rosnącej kolejności wydatków, trzy kategorie:

- 1) sponsorzy indywidualni;
- 2) *political action committees* (PACs), czyli komitety akcji politycznej;
- 3) partie polityczne.

Gdy idzie o sponsorów indywidualnych, to ich siłę potwierdza dobitnie następujące zestawienie. Otóż na przełomie lat 80. i 90. XX w. ich udział w całkowitych kosztach stanowił ponad 60% w wyborach do Izby Reprezentantów i ponad 75%

⁴ A. Campbell, *The American Voter*, John Wiley, New York 1960 oraz N. H. Nie, S. Verba, J. R. Petrocil, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1976.

⁵ J. E. Cantor, *Cost of Congressional Elections, 1972-1982: Statistics on Total and Average Campaign Spending*, Congressional Research Service, Washington, D.C. 1984, 6 VIII.

⁶ Dla porównania dane z lat 60. XX w. wskazują na wielkości rzędu niemal 30 tys. USD w kampanii do Izby Reprezentantów i około 2 mln w wyborach do Senatu; dane odpowiednio zob. C. O. Jones, *Every Second Year*, Brookings, Washington, D.C. 1976, s. 56 oraz *Congressional Quarterly Guide to the Congress of the United States*, Congressional Quarterly, Washington, D.C. 1971, s. 477.

w przypadku Senatu⁷. Tak znaczny wysiłek jest oczywiście obwarowany zapisami stosownych ustaw federalnych, o czym w dalszej części tekstu.

Drugim w kolejności źródłem są tzw. komitety akcji politycznej, instytucje typowe dla amerykańskiego systemu politycznego. Z ich działalnością wiąże się szereg kontrowersji czy wręcz krytycznych uwag. Komitety działają głównie w czasie kampanii wyborczych do Kongresu. W drugiej połowie lat 80. XX w. liczba PACs przekraczała 4 tys., zaś ich udział w finansowaniu wyniósł około 1/3 kosztów⁸. W praktyce mamy do czynienia z dwiema metodami wspierania finansowego kandydatów: bezpośrednio (*direct*) lub pośrednio (*indirect*). W pierwszym przypadku można przekazać maksymalnie 5 tys. USD, co zważywszy na specyfikę kampanii (jej spore koszty) stanowi bardzo istotne ograniczenie swobody działania komitetów. Stąd też znakomitą większość funduszy przekazuje się w ramach aktywności o charakterze pośrednim, w tym bowiem przypadku nie istnieją ograniczenia maksymalnej kwoty przekazywanej na poszczególnych kandydatów, lecz pieniądze wykorzystywane są w sposób niejako „pomocniczy”, na sfinansowanie działań „technicznych”, nie mogą zaś zostać przekazane bezpośrednio kandydatowi. W ramach wspierania o charakterze pośrednim finansowane są zatem działania nie skoordynowane bezpośrednio z kampanią (np. wydatki administracyjne sztabów wyborczych). Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z finansowaniem pośrednim, czy też bezpośrednim, zgodnie z prawem federalnym, każda suma powyżej 2 tys. USD musi być rejestrowana przez księgowość sztabów wyborczych.

Praktyka wskazuje, że PACs popierają głównie tych kandydatów, którzy starają się o reelekcję, gdyż szanse takich pretendentów są stosunkowo znaczne (ponad 90% kongresmanów i ponad 70% senatorów jest wybierana na kolejne kadencje Kongresu)⁹. Ponadto, co wydaje się oczywiste, komitety popierają kandydatów, którzy w jakimś stopniu gwarantują realizowanie postulatów samych komitetów. PAC utworzony przy związku zawodowym z pewnością będzie przychylniej spoglądał na tych kandydatów, którzy będą się starali promować prawa pracownicze i zabezpieczenia socjalne, komitety przemysłu naftowego popierać będą kandydatów wspierających wysoki poziom wydobywania ropy naftowej itp. Można zatem powiedzieć, że i w tym przypadku mamy do czynienia z podejściem o charakterze *policy voting*¹⁰. Okazuje

⁷ R. H. Davidson, W. J. Oleszek, *Congress and Its Members*, Congressional Quarterly, Washington D.C. 1990, s. 68.

⁸ Tamże, s. 72.

⁹ Tamże, s. 60.

¹⁰ W zasadzie można stwierdzić, że każda grupa zawodowa w USA posiada swój komitet akcji politycznej. Oczywiście różna jest wielkość (siła) każdego z PACs, tak jak różne jest znaczenie każdej z grup interesu. Największe z komitetów dysponują w wyborach federalnych funduszami rzędu 2-3 mln USD (H. W. Stanley, R. G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C. 1994, s. 180-181). Z kolei część komitetów reprezentuje bardzo konkretne środowiska – np. SixPAC dystrybutorów piwa, LardPAC producentów wieprzowiny, czy też FurPAC działający przy stowarzyszeniach hodowców zwierząt futerkowych (szerzej na ten temat zob.: J. Berry, *The Interest Group Society*, Little, Brown, Boston 1984, s. 162-163).

się także, że raczej drugorzędne znaczenie ma przynależność partyjna kandydata (gwoli ilustracji warto wspomnieć o sytuacji z końca lat 80. XX w., gdy komitety akcji politycznej powstałe przy wielkich korporacjach przekazały niemal o 1 mln USD więcej demokratom niż republikanom, uważanym powszechnie za reprezentantów wielkiego biznesu¹¹). Procesy te można trafnie porównać do obstawiania na wyścigach koni: gracz (PAC) ryzykuje pewną sumę pieniędzy kierując się pewną logiką; zwykle obstawia się faworyta (kandydaci starający się o reelekcję), a w razie wygranej oczekuje się określonych korzyści.

Właśnie z ostatnim elementem (powiązanie na linii sponsor–reprezentant) wiąże się najwięcej uwag krytycznych. Często podkreśla się, że skoro pieniądze odgrywają zasadniczą rolę w trakcie kampanii wyborczych, to niekiedy odgrywają one rolę również w trakcie późniejszych głosowań parlamentarnych („kupowanie” ustaw). Problemem nie rozwiązany do dzisiaj jest to, czy takie powiązania należy traktować raczej jako wyjątek, czy też jako regułę. Niektórzy z amerykańskich badaczy podsumowują działalność PACs lakonicznie, a zarazem wymownie: jeżeli uznać, że komitety korumpują demokrację, to przynajmniej czynią to jawnie¹².

Trzecie z wymienionych źródeł finansowania, same partie polityczne, stanowi margines wszystkich udziałów w kosztach i zamyka się wielkością na poziomie kilku procent¹³. Partyjne środki mogą zostać przekazane na tzw. skoordynowane wydatki (*coordinated expenditures*), czyli na „usługi” na rzecz kampanii (przeprowadzanie sondaży, opłacanie reklam wyborczych itp.). Zgodnie z ustawodawstwem federalnym partia może przekazać na te działania maksymalnie 2 centy na każdego uprawnionego wyborcę w wyborach do Senatu i 18 440 USD w przypadku wyborów do Izby Reprezentantów.

Analizując specyfikę źródeł finansowania amerykańskich wyborów, należy też wspomnieć o osobnej kategorii, mianowicie o tzw. miękkich pieniądzach (*soft money*). Istota tych środków finansowych wynika głównie z faktu, że także i tym razem nie istnieją prawne ograniczenia wydatkowanych kwot. „Miękkie pieniądze” mogą jednak zostać wydane wyłącznie na cele ogólne, a nie bezpośrednio na poszczególnych kandydatów. Wśród takich celów ogólnych pojawia się najczęściej wspieranie procesu rejestracji kandydatów, zachęcanie do głosowania itp. Gwoli ilustracji: w 1982 r. republikanie wydali około 11 mln USD w ramach *soft money*¹⁴. Oczywiście, podobnie jak w przypadku PAC, tak i tym razem istnieją stosunkowo łatwe do wykazania powiązania finansowania kampanii i korzyści otrzymywanych w razie sukcesu wyborczego. Za regułę można uznać nagradzanie szczodrych ofiarodawców atrakcyjnymi stanowiskami państwowymi (zazwyczaj idzie o nominacje ambasadorskie).

¹¹ R. H. Davidson, W. J. Oleszek, *Congress and Its Members...*, s. 73.

¹² *If PACs are corrupting democracy, at least they are doing so openly*, [w:] G. C. Edwards, M. P. Wattenberg, R. L. Lineberry, *Government in America...*, s. 236.

¹³ R. H. Davidson, W. J. Oleszek, *Congress and Its Members...*, s. 69.

¹⁴ Tamże, s. 70.

Praktyka wskazuje, że takie działania są zresztą charakterystyczne dla obu amerykańskich partii politycznych¹⁵.

Skoro zatem z finansowaniem kampanii wyborczych wiąże się tyle kontrowersji, to czy istnieją jakiegokolwiek stosowne regulacje prawne? Oczywiście tak. Nie ma ich jednak w konstytucji, która – jako tekst bardzo zwięzły – tradycyjnie traktuje problematykę finansów bardzo lakonicznie (wskazuje jedynie na Kongres jako organ władz federalnych odpowiedzialny za nakładanie podatków i regulowanie handlu oraz reguluje kwestie długu publicznego). Tym samym interesujące nas zapisy prawne znajdują się w aktach normatywnych niższej rangi, mianowicie w ustawach federalnych. Stosunkowo wcześniej (bo już w 1907 r.) Kongres zdecydował, że korporacje i banki federalne nie mogą przekazywać pieniędzy w sposób bezpośredni (podobne obostrzenie nałożono w ustawie z 1947 r. na związki zawodowe). Jednak najistotniejsze uregulowania pochodzą z pierwszej połowy lat 70. XX w.: po latach stosunkowo nieskrępowanej swobody działania sponsorów indywidualnych (kontrybucje rządu miliona USD na kampanię prezydencką Richarda Nixona)¹⁶, w 1974 r. Kongres uchwalił Ustawę o federalnych kampaniach wyborczych (Federal Election Campaign Act). Na mocy tego aktu prawnego powołano Federalną Komisję Wyborczą (Federal Election Committee, FEC), którą można uznać za odpowiednik polskiej Państwowej Komisji Wyborczej. Ponadto, finansowanie ze źródeł indywidualnych ograniczono do zaledwie 1 tys. USD i nałożono na sztaby wyborcze obowiązek sporządzania stosunkowo drobiazgowych raportów finansowych z wykazami darczyńców i otrzymanych sum (dotyczy wpłat powyżej odpowiednio – 100 i 50 USD).

Jak nietrudno się domyślić, takie dość znaczne obostrzenia spotkały się z protestami. Najpoważniejszy sprzeciw budziło właśnie ograniczenie swobody wydatkowania sum przez osoby indywidualne. Już w 1976 r. Sąd Najwyższy USA rozpatrzył stosowny pozew (Buckley vs. Valeo): sędziowie przychyliłi się do stanowiska oponentów ustawy, skoro orzekli, że ograniczenie możliwości dysponowania własnymi funduszami stanowi naruszenie zapisów I poprawki do Konstytucji (sprzeniewierzenie się zasadzie wolności słowa), a zatem kwestionowany fragment ustawy jest niekonstytucyjny i nie ma zastosowania w praktyce. W konsekwencji majątkowe jednostki mogą ponownie finansować kampanie wyborcze bez określonego prawem pułapu wydatków (dlatego np. Ross Perot mógł wydać w 1992 r. na swoją kampanię prezydencką ponad 50 mln USD).

Skoro zatem pieniądze odgrywają tak znaczącą rolę w kampaniach wyborczych, to czy można zaryzykować stwierdzenie, że zapewniają one zwycięstwo? Okazuje się, że praktyka nie potwierdza takiej prostej konstatacji. Badania przeprowadzone w latach 70. dotyczące wydatkowania funduszy przez kandydatów starających się o reelekcję wskazują z pozoru paradoksalnie, że mamy do czynienia z procesem dokład-

¹⁵ Szerzej na ten temat zob. odpowiednio w: *Big GOP Contributors Named as Ambassadors*, „Los Angeles Times” 1992, 6 VII, A4 (republikanie) oraz A. Devroy, *Political Business Mostly As Usual*, „Washington Post” 1994, 31 VII, A19 (demokraci).

¹⁶ G. C. Edwards, M. P. Wattenberg, R. L. Lineberry, *Government in America...*, s. 235.

nie odwrotnym: im więcej wydawał kandydat na kampanię, tym gorszy uzyskiwał wynik¹⁷. Wytlumaczenie takiego stanu rzeczy jest stosunkowo proste: kandydaci zmagający się w okręgach z silnymi przeciwnikami, siłą rzeczy musieli zaangażować odpowiednio większe sumy na kampanie wyborcze. Skoro zaś mamy do czynienia z silnym oponentem, szanse jego pokonania – nawet przy większych nakładach pieniężnych – wcale nie dają się sprowadzić do prostej relacji: większe nakłady to większe szanse na reelekcję. Istnieje wiele przykładów potwierdzających dokładnie odwrotną zależność: kandydaci posiadający kilkakrotnie mniejsze fundusze wychodzili zwycięsko z wyborów. A zatem praktyczny wniosek płynący z powyższych danych winien brzmieć następująco: od posiadania sporych funduszy znacznie ważniejsze jest posiadanie wystarczających funduszy¹⁸. „Wystarczających”, czyli naturalnie takich, które umożliwią zwycięstwo. Jak wspomniano powyżej, niekoniecznie oznacza to jednocześnie „więcej” w stosunku do budżetu oponenta.

Przedstawione rozwiązania wskazują, iż logika działania przy finansowaniu wyborów federalnych w USA nakierowana jest dwutorowo. Po pierwsze, idzie o zebranie stosownych środków finansowych, które spowodują dotarcie ze skutecznym przekazem do możliwie dużej liczby potencjalnych wyborców. Po drugie, zgromadzone fundusze muszą okazać się wystarczające w porównaniu ze środkami, którymi dysponuje sztab przeciwnika w wyborach. Tylko połączenie tych dwóch elementów, „ilości” i „jakości” wydatkowanych sum, gwarantuje osiągnięcie sukcesu wyborczego. Oczywiście, dzieje się tak tylko wówczas, gdy uwzględnia się założenie początkowe, iż rozpatrujemy głównie stronę finansową wyborów. O tym, że nie jest to problem marginalny, mogą świadczyć choćby przytoczone w niniejszej analizie dane. A zatem, szukając odpowiedzi na tytułowy dylemat, należy podkreślić, iż mimo opisanej specyfiki amerykańskich wyborów, pieniądze są środkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do odniesienia sukcesu wyborczego.

¹⁷ G. C. Jacobson, *The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections*, „American Political Science Review”, June 1978, vol. 72, oraz tenże, *The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments*, „American Journal of Political Science”, May 1990, vol. 34.

¹⁸ Jeden z badaczy zjawiska nazywa to „doktryną wystarczalności” (*efficiency doctrine*) – zob. H. E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C. 1992, s. 96.

Dr Łukasz WORDLICZEK, adiunkt w Katedrze Amerykanistyki UJ, autor monografii *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej* (Kraków 2003) oraz kilku artykułów poświęconych systemowi politycznemu Stanów Zjednoczonych. Obecnie prowadzi badania nad problemem ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej USA.